

試論特別行政區制度在國家政治制度體系中的地位

姬朝遠*

胡錦濤在《在慶祝中國共產黨成立 90 週年大會上的講話》中指出：“人民代表大會制度是根本政治制度，中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度等是基本政治制度。”香港、澳門的回歸，香港、澳門兩個特別行政區的建立，特別是“一國兩制”在香港、澳門的成功實踐，使中國基本政治制度體系中增加了新的內容，這就是“特別行政區制度”。本文旨在論證“特別行政區制度”屬中國一項嶄新的基本政治制度。

一、對國家政治制度體系的基本認識

在國家政治制度體系中，存在着根本政治制度、基本政治制度和一般政治制度之分。所謂根本的政治制度，就是指反映國家性質，在國家政治生活中處於最高地位的權力組織形式和運作形態。在中國，人民代表大會制度是根本的政治制度，人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。所謂國家基本政治制度，應該是國家根本政治制度派生的、體現國家公權力性質和國家公權力結構，由憲法或憲法性法律明確規範的權力組織結構或運作形態。多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度構成中國基本的政治制度。根本的政治制度、基本的政治制度之外的政治制度就是一般的政治制度。

一個國家現行有效的政治制度總和構成國家政治制度體系，這個政治制度體系反映了國家政治的全

貌。中國法律體系中所確立的一系列基本政治制度集中展示了“有中國特色社會主義制度”的基本方面。

二、對中國三個基本政治制度的回顧

（一）多黨合作與政治協商制度

中國有八個民主黨派。這些民主黨派在中華人民共和國建國之前就已存在，它們在政治上擁護共產黨的領導，這是它們在與共產黨長期合作、共同奮鬥過程中作出的歷史選擇。中國共產黨和各民主黨派都必須以憲法為根本活動準則。各民主黨派在組織上都是獨立的，享有憲法規定範圍內的政治自由、組織獨立和法律地位平等。中國共產黨與各民主黨派合作的基本方針是“長期共存、互相監督、肝膽相照、榮辱與共”。

中國共產黨是惟一的長期執政的黨，各民主黨派是參政黨派：參加國家政權，參與國家大政方針和國家領導人人選的協商，參與國家事務的管理，參與國家方針、政策、法律、法規的規定執行。在國家採取重大措施或決定國計民生的重大問題時，中國共產黨都事先同民主黨派和無黨派民主人士進行協商，取得統一認識，然後再形成決策；民主黨派和無黨派人士在國家權力機關人民代表大會及其常委會、常設專門委員會中，在地方各級人大中，均有一定比例的代表，以更好地參政、議政並發揮監督作用；在人民政協中充分發揮民主黨派和無黨派人士的作用；舉薦民主黨派和無黨派人士在各級政府及司法機關擔任領導職務。多黨合作和政治協商的形式主要有：第一，人民政治協商會議。人民政協是各黨派、各人民團體、各界代表人物參政議政的重要場所；第二，中共中央和各級地方黨委召開的民主黨派和無黨派人士

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

座談會，通報重要情況，就重大方針政策問題，國家和地方政府的領導人候選人名單，人大代表、政協委員候選人名單，同各民主黨派進行協商，聽取他們的意見和建議；第三，民主黨派成員中的人大代表在各級人大中以人民代表的身份參政議政和發揮監督作用；根據憲法的規定，人民代表由地區選舉產生，對選民負責，而不是由政黨選舉產生。民主黨派成員中的人大代表，在人民代表大會中和其他人民代表一樣，依照憲法及《全國人民代表大會組織法》、《全國人民代表大會會議事規則》等法律法規進行活動；第四，選配民主黨派成員擔任國務院及其有關部委和縣以上地方政府及其有關部門的領導職務；第五，推舉符合條件的民主黨派成員擔任檢察、審判機關的領導職務。¹

歷史和現實表明，中國共產黨和各民主黨派團結合作，互相監督，共同致力於建設中國特色社會主義和統一祖國、振興中華的偉大事業，保證了中國政局穩定，增進了人民的團結，有利於生產力的發展和人民生活的改善。

（二）民族區域自治制度

中國民族區域自治是在國家統一領導下，各少數民族聚居的地方設立自治機關，行使自治權，實行區域自治。中國採用民族區域自治的辦法解決民族問題，是根據本國的歷史發展、文化特點、民族關係和民族分佈等具體情況作出的制度安排，符合各民族人民的共同利益和發展要求。憲法和《民族區域自治法》，對民族區域自治及其實施作出明確規定。目前，中國共建立了 155 個自治地方，其中自治區 5 個、自治州 30 個、自治縣(旗)120 個，還有 1,200 多個民族鄉。在全國 55 個少數民族中，有 44 個民族建立了自治地方。

依據憲法和《民族區域自治法》的規定，自治地方的自治機關，是自治區、自治州、自治縣的人民代表大會和人民政府，它們在行使同級地方國家機關職權的同時，擁有自治權：一是自主管理本民族、本地區的內部事務。中國 155 個自治地方的人民代表大會常務委員會中都有實行區域自治的民族的公民擔任主任或副主任，自治區主席、自治州州長、自治縣縣長則全部由實行區域自治的民族的公民擔任。自治地方的自治機關所屬工作部門的其他組成人員中，依法合理配備實行區域自治的民族幹部和其他少數民族幹部。目前，全國少數民族幹部總數逾 290 萬人；二是享有制定自治條例和單行條例的權

力。截至 2008 年底，自治地方共制定現行有效的自治條例 134 個，單行條例 418 個。自治地方根據本地的實際情況，對婚姻法、繼承法、選舉法、土地法、草原法等法律的變通和補充規定有 74 件；三是享有自主發展經濟、社會、文化事業等多方面的權力。如使用和發展本民族語言文字，自治地方還有權保持或者改革本民族風俗習慣，自主安排、管理和發展本地地方經濟建設事業，自主管理地方財政，自主發展教育、科技、文化、衛生、體育等社會事業。

《民族區域自治法》自 1984 年 10 月開始實施，經第九屆全國人大常委會三審通過的修正案草案於 2001 年 2 月 28 日公佈實施。其特點為：適合自治地方實際；對於自治地方自治機關行使自治權有充分保障；在經濟體制、財政、金融、稅收、外貿、投資、基礎設施建設、扶貧工作、適應社會主義市場經濟體制建設等方面的條款可操作性強；對自治地方教育、文化等社會事業扶持力度大等。²

（三）基層群眾自治制度

中國的基層群眾自治制度，是指城鄉居民群眾以相關法律法規政策為依據，在城鄉基層黨組織領導下，在居住地範圍內，依託基層群眾自治組織，直接行使民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督等權利，實行自我管理、自我服務、自我教育、自我監督的制度與實踐。基層群眾自治是人民當家作主最有效、最廣泛的途徑。十七大報告把中國的政治制度由人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度這三項制度，擴展為包括基層群眾自治制度在內的四項制度。

中國的基層群眾自治制度，是在新中國成立後的民主實踐中逐步形成的，並首先發育於城市。建國之初，新生的人民民主專政政權面臨着十分艱巨的任務。一方面，要肅清一切敵視人民民主專政政權的反動勢力的破壞活動；另一方面，要充分調動人民群眾參政議政的積極性。要實現上述目標，建立有效的基層政權組織形式就顯得極其重要。城市居民委員會在這種情況下應運而生。1949 年底到 1950 年初，在一些城市中出現了由群眾自己組織起來的防護隊、防盜隊和居民組等名稱不一的群眾性自治組織。1950 年 3 月，天津市根據居民居住狀況建立了居民委員會。同時期，在湖北省武漢市的部分街道也開始建立了居民代表委員會和居民小組。1953 年 6 月 8 日，彭真給毛澤東等中央領導專門寫了一個報告，即《關於城市街道辦事處、居民委員會組織和經費問題的報告》。報

告指出，城市街道居民委員會這一組織是需要建立的。它的性質應當是群眾性自治組織，而不是基層政權組織。它的主要任務應當是把工廠、商店、機關、學校以外的街道居民組織起來，在居民自願的原則下，辦理有關居民的公共福利事務，宣傳政府的政策和法令，發動居民響應政府的號召，向基層政權反映居民的意見。居民委員會應當由居民小組通過選舉產生，在城市基層政權或者派出機關的統一領導下進行工作。它在組織上並不是基層政權的下屬機關，因此，不應交付太多的事情讓它辦理。此後，各城市都陸續建立了居民委員會組織。

1954年12月召開的第一屆全國人大常委會第四次會議制定並頒佈了《城市居民委員會組織條例》，第一次用法律的形式肯定了居民委員會的性質、地位和作用。在“文化大革命”中，城市居民委員會的組織建設遭到了破壞。1980年1月，全國人大常委會重新公佈了《居民委員會組織條例》、《人民調解委員會暫行通則》和《治安保衛委員會暫行通則》。1982年，現行憲法在總結中國居民委員會實行群眾自治經驗的基礎上，首次以根本法的形式明確規定了居民委員會的性質、任務和作用。

同城市居民委員會相比，村民委員會出現得比較晚。中國共產黨的十一屆三中全會後，在實行聯產承包責任制的過程中，廣西壯族自治區羅城縣和宜山縣的一些村，自發地把農民組織起來，創立了村民委員會這一組織形式。起初這一組織形式並不叫村民委員會，有的叫“村治安領導小組”，有的叫“村管會”。從1981年春天起，開始改稱村民委員會。村民委員會的建立，使農村日常生活中的一些問題迅速地得到了解決。廣西的這一做法在當時引起了很大反響，全國許多地方都仿效廣西的做法，紛紛建立起村民委員會組織。這一時期的村民委員會組織名稱不統一、機構不健全、任務比較單一、村規民約不完善。最大的缺憾就是村民委員會的民主色彩還不太濃。

1982年，全國人大常委會在起草憲法修改草案時，總結和吸收了城市居民委員會的經驗和廣大農民群眾創造的新鮮經驗，把村民委員會和居民委員會一起寫進了憲法，並對村民委員會的性質、任務和組織原則都作了具體規定，這是中國制憲史上的一個創舉。現行憲法頒佈以後，全國普遍開展了由生產大隊改建村民委員會的活動。絕大多數地方以原人民公社為單位成立了鄉政府，以生產大隊為基礎建立了村民委員會，以生產隊為基礎建立了村民小組。在普遍建立村民委員會的基礎上，北京、內蒙古、天津、新疆、

河北、西藏等地根據本地實際制定了《村民委員會組織簡則》。

1987年11月24日，第六屆全國人大常委會第二十三次會議通過了《村民委員會組織法(試行)》。1998年11月4日，九屆全國人大常委會五次會議通過《村民委員會組織法》。此後，中國農村基層群眾自治組織呈現出強大的生命力，在實踐中不斷發展壯大。截至2006年底，全國共有村委會62.4萬個，村民小組453.3萬個。

中國的基層群眾自治制度有其自身的優點：第一，中國的基層群眾自治與人民群眾的切身利益密切相關，能夠直接反映人民群眾的利益訴求。在自治的內容上，群眾自治的事務涉及群眾方方面面的切身利益，人民群眾能夠獲得看得見、摸得着的利益，能夠表達自己的利益訴求，能夠保護自己的權利不受侵犯。在行使民主權利的方式上，人民群眾在自己生活的社區內，通過選舉、決策、管理和監督，直接參與基層公共事務和公益事業的管理，使得民主參與具有直接性和有效性。基層群眾自治的這一特點和優勢有利於調動人民群眾參與的積極性，增強民主的廣泛性和真實性，使之成為廣大人民群眾學習民主、實踐民主的成本低、效益高的大學校，有利於培養具有公民意識的現代公民；第二，中國的基層群眾自治在黨和政府的主導下進行，能夠堅持正確的方向並穩定有序地發展。中國基層群眾自治制度的建設與實踐活動是在政府的主導下開展的，這是中國社會主義民主政治的一大特點，也是發展社會主義民主政治的一大政治優勢。堅持國家的領導，是基層群眾自治堅持正確的政治方向，有計劃、有步驟地穩定有序發展的根本保證。實踐證明，基層群眾自治制度較好地解決了中國人民民主發展問題，使得億萬人民群眾廣泛參與的民主政治建設健康有序地發展，成為推動社會進步的巨大力量；第三，中國的基層群眾自治能夠與經濟社會發展相適應、相促進。這種適應和促進主要體現在兩個方面。一是在工作部署上的適應和促進。在推進基層群眾自治的過程中，始終以推動和保障國家的中心工作為目標，與整體經濟社會發展相適應。比如，農村村民自治制度是適應農村經濟體制改革需要而產生的，對化解農村社會矛盾、解決三農問題、提高政府管理水平和農民素質，都起到了重要作用；城市社區居民自治制度則是適應城市基層社會管理和居民生活需要的產物，在解決城市社會發展中的矛盾和問題等方面發揮了重要作用。二是在實踐推進上的適應和促進。基層群眾自治實踐的許多環節，都是圍繞人

民群眾最關心、最直接、最現實的利益問題展開的，既鍛煉了群眾的議事能力，又維護了群眾的經濟利益，體現了民主目的性與手段性的統一；第四，中國的基層群眾自治是循序漸進、逐步發展的。主要體現在以下方面：一是國家對發展基層群眾自治的認識，是與時俱進、逐步深化的；二是基層群眾自治的實踐，基本是由點到面、由淺入深，由單領域向多領域逐步推開的；三是基層群眾自治的各項制度、法律和法規，是逐步健全的；四是人民群眾當家作主的能力，也是在實踐中逐步提高的。

中國的基層群眾自治是一條發揮群眾主體作用與國家主導作用有機統一的民主自治之路，是一條適應經濟社會發展需要與為經濟社會發展服務有機統一的民主自治之路，是一條發展的漸進性與發展的創新性有機統一的民主自治之路，是一條培育人民的民主意識與維護人民的實際利益有機統一的民主自治之路，是一條實體性民主與程序性民主有機統一的民主自治之路。國家在準確把握社會主義民主政治發展規律的基礎上，把基層群眾自治制度提升為中國政治制度的一項基本內容，順應了時代潮流，符合民心，必將產生深遠的影響。³

三、對中國基本政治制度的基本總結

考察前述基本政治制度，基本政治制度具有以下基本特點。

（一）有明確的憲法依據

憲法或憲法性法律的確立是基本政治制度的身份得以確立。

關於中國共產黨領導下的多黨合作和政治協商制度，《中華人民共和國憲法》序言指出，社會主義的建設事業必須依靠工人、農民和知識分子，團結一切可以團結的力量。在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰綫，這個統一戰綫將繼續鞏固和發展。中國人民政治協商會議是有廣泛代表性的統一戰綫組織，過去發揮了重要的歷史作用，今後在國家政治生活、社會生活和對外友好活動中，在進行社會主義現代化建設、維護國家的統一和團結的鬥爭中，將進一步發揮它的重要作用。中國共產黨領

導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展。

關於民族區域自治制度，憲法第 4 條規定，各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。各自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分。憲法第三章第六節對民族區域自治予以專門規定：民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣的人民代表大會和人民政府。自治區、自治州、自治縣的人民代表大會中，除實行區域自治的民族的代表外，其他居住在本行政區域內的民族也應當有適當名額的代表。自治區、自治州、自治縣的人民代表大會常務委員會中應當有實行區域自治的民族的公民擔任主任或者副主任。自治區主席、自治州州長、自治縣縣長由實行區域自治的民族的公民擔任。自治區、自治州、自治縣的自治機關行使憲法第三章第五節規定的地方國家機關的職權，同時依照憲法、民族區域自治法和其他法律規定的權限行使自治權，根據本地方實際情況貫徹執行國家的法律、政策。民族自治地方的人民代表大會擁有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。自治區的自治條例和單行條例，報全國人民代表大會常務委員會批准後生效。自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省或者自治區的人民代表大會常務委員會批准後生效，並報全國人民代表大會常務委員會備案。民族自治地方的自治機關有管理地方財政的自治權。凡是依照國家財政體制屬民族自治地方的財政收入，都應當由民族自治地方的自治機關自主地安排使用。民族自治地方的自治機關在國家計劃的指導下，自主地安排和管理地方性的經濟建設事業。國家在民族自治地方開發資源、建設企業的時候，應當照顧民族自治地方的利益。民族自治地方的自治機關自主地管理本地方的教育、科學、文化、衛生、體育事業，保護和整理民族的文化遺產，發展和繁榮民族文化。民族自治地方的自治機關依照國家的軍事制度和當地的實際需要，經國務院批准，可以組織本地方維護社會治安的公安部隊。民族自治地方的自治機關在執行職務的時候，依照本民族自治地方自治條例的規定，使用當地通用的一種或者幾種語言文字。國家從財政、物資、技術等方面幫助各少數民族加速發展經濟建設和文化建設事業。國家幫助民族自治地方從當地民族中大量培養各級幹部、各種專業人才和技術工人。

關於基層群眾自治制度，憲法第 111 條規定，城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。居民委員會、村民

委員會的主任、副主任和委員由居民選舉。居民委員會、村民委員會同基層政權的相互關係由法律規定。居民委員會、村民委員會設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會，辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，並且向人民政府反映群眾的意見、要求和提出建議。

(二) 反映國家政權性質

憲法第1條規定：中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。這就是中國的國家性質即國體。憲法第2條規定，中華人民共和國的一切權力屬人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。四項基本原則即堅持共產黨的領導，堅持人民民主專政、堅持社會主義道路、堅持馬列主義毛澤東思想，是中國立憲的重要原則。中國共產黨是工人階級的先鋒隊，工人階級領導最終通過共產黨的領導體現出來。如何將共產黨的領導和人民民主相統一呢？除了全體共產黨人牢記全心全意為人民服務的宗旨的同時，以黨的紀律、國家法律嚴格要求自己外，必須建立相應的制度，使不同黨派、不同信仰、不同民族地區、各基層組織都能參與到國家事務中來，從而確保社會主義民主，貫徹落實憲法“中華人民共和國的一切權力屬人民”之規定。中國共產黨領導下的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度正體現了這種需求。

(三) 體現當代民主政治訴求

法治全球化的時代潮流，使憲政、法治、共和等民主政治理念日益深入人心。中國共產黨作為新中國的締造者和領導者，肩負着實現國家統一、民族復興的偉大歷史重任，是中國社會主義事業的領導核心，憲法確認了中國共產黨居於長期執政的地位。同時，中國共產黨是以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論等科學的理論武裝起來的政黨，她追求民主、反對獨裁，她天下為公，無有私利。那麼，如何處理好中國共產黨的領導與民主黨派、少數民族、基層群眾之民主參與之間的關係？憲法在確立共產黨領導地位的同時，就有必要確立多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度。不僅如此，新中國成立以來，民主黨派的政治參與、民族地區利益保護、基層群眾的民主訴求都得到了根本保障。中國的

民主政治實踐充分說明了這三個基本政治制度對推進中國民主政治建設所起的重要作用。

(四) 緊跟國家統一和建設實踐

國家統一和社會主義建設是當前和今後一個時期，擺在全中國人面前的兩件義不容辭的大事。中國是一個多民族、多信仰的國家。我們今天所主張的國家統一和歷史上任何朝代所主張的國家統一有着本質意義上的區別。今天的統一已經不是歷史上的弱肉強食式的領土兼併和威權擴張，而是民主法治旗幟下，逐步實現兩岸四地民眾共同利益的凝聚、國家主權的認同、珍視、捍衛和共享。為此，必須處理好民主黨派與執政黨的關係，全國整體利益與民族地區局部利益的關係，中國共產黨的領導與基層民主的關係。另一方面，憲法序言指出，社會主義的建設事業必須依靠工人、農民和知識分子，團結一切可以團結的力量。

同時，憲法第5條規定，中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。為了處理好中央與地方的關係、執政黨與民主黨派的關係、整體利益與民族區域特殊利益的關係，必須通過立法，建構穩定有效的制度。中國基本政治制度正是這種需要的產物。

(五) 基本穩定又與時俱進

中國的基本政治制度，歷經建國以來的建設實踐，已經形成較為穩定的制度範疇。這三個基本政治制度同人民代表大會制度一起，體現了中國政治制度的全貌，反映了有中國特色社會主義民主政治的基本特徵。因此，不能隨意改變、削弱或放棄。與此同時，由於我們的社會主義制度是人類歷史上嶄新的社會實踐，基本制度建構的本身需要在實踐中不斷完善。

以民族區域自治制度為例：1949年，《共同綱領》確立民族區域自治為中國解決民族問題的一項基本政策。1952年，民族區域自治實施綱要發佈，民族區域自治開始全面推行。1954年，中華人民共和國第一部憲法頒佈，明確了民族區域自治的法律地位。1984年，民族區域自治法頒佈實施，進一步以法律的形式把民族區域自治政策固定了下來，使民族區域自治進入法制化軌道。1997年中國共產黨的十五大以來，民族區域自治制度被確立為中國必須長期堅持的一項基本政治制度。2001年，新修訂的《民族區域自治法》頒佈實施。2005年，國務院頒佈《實施〈中華人民共和國民族區域自治法〉若干規定》。2007年，中國共

產黨的十七大強調，堅持中國特色社會主義政治發展道路，不斷推進社會主義政治制度自我完善與發展，必須堅持和完善民族區域自治制度。

中華人民共和國成立之前的 1947 年，在中國共產黨領導下，已經解放的中國蒙古族聚居地區建立了中國第一個省級民族自治地方——內蒙古自治區。新中國成立後，中國政府開始在少數民族聚居的地方全面推行民族區域自治。1955 年 10 月，新疆維吾爾自治區成立；1958 年 10 月，寧夏回族自治區成立；1958 年 12 月，廣西壯族自治區成立；1965 年 9 月，西藏自治區成立。

此外，在 1988、1993、1999、2004 四次憲法(1982)修正中，分別涉及到了上述三個基本政治制度。例如，憲法修正案第 4 條規定：“憲法序言第十自然段末尾增加：‘中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展。’” (1993 年修正案) 第 6 條：“憲法第八條第一款：‘農村人民公社、農業生產合作社和其他生產、供銷、信用、消費等各種形式的合作經濟，是社會主義勞動群眾集體所有制經濟。參加農村集體經濟組織的勞動者，有權在法律規定的範圍內經營自留地、自留山、家庭副業和飼養自留畜。’修改為：‘農村中的家庭聯產承包為主的責任制和生產、供銷、信用、消費等各種形式的合作經濟，是社會主義勞動群眾集體所有制經濟。參加農村集體經濟組織的勞動者，有權在法律規定的範圍內經營自留地、自留山、家庭副業和飼養自留畜。’” (1993 年修正案)。

第 15 條：“憲法第八條第一款：‘農村中的家庭聯產承包為主的責任制和生產、供銷、信用、消費等各種形式的合作經濟，是社會主義勞動群眾集體所有制經濟。參加農村集體經濟組織的勞動者，有權在法律規定的範圍內經營自留地、自留山、家庭副業和飼養自留畜。’修改為：‘農村集體經濟組織實行家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制。農村中的生產、供銷、信用、消費等各種形式的合作經濟，是社會主義勞動群眾集體所有制經濟。參加農村集體經濟組織的勞動者，有權在法律規定的範圍內經營自留地、自留山、家庭副業和飼養自留畜。’” (1999 年修正案)

第 19 條：“憲法序言第十自然段第二句‘在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰綫，這個統一戰綫將

繼續鞏固和發展。’修改為：‘在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰綫，這個統一戰綫將繼續鞏固和發展。’” (2004 年修正案)

由此可以看出，中國既存的三個基本制度尚處於不斷探索和完美之中。憲法確認了其基本政治制度的地位，並不是靜止不變的，而是隨着祖國統一大業和社會主義建設的偉大實踐，與時俱進，不斷在探索中完善。

四、特別行政區制度作為國家基本政治制度的若干理由

從以上對既有的三個基本政治制度綜合分析中，我們可以看到，作為中國的基本政治制度，必須滿足四個條件：憲法或憲法性法律的確認、體現國家的性質、體現民主政治要求、關乎國家統一和社會主義建設之根本利益、基本穩定且與時俱進。那麼，中國的特別行政區制度能否成為中國的基本政治制度呢？

(一) 特別行政區制度由國家憲法或憲法性法律的確認

在中國的法律體系中，《中華人民共和國憲法》、《全國人大組織法》、《國務院組織法》、《地方人大和政府組織法》、《香港基本法》、《澳門基本法》等涉及公權力架構的規範構成憲法的部門法。從這個意義上說，中國特別行政區制度已經具有明確的法律依據。除憲法第 31 條規定“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”外，《香港基本法》、《澳門基本法》，作為香港特別行政區、澳門特別行政區憲制性法律對特別行政區在國家的憲法地位給予了明確的規定：《澳門基本法》指出，為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第 31 條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策(序言)。澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分(第 1 條)。中華人民共和國全國人民

代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權(第2條)。澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府(第12條)。《香港基本法》指出，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第31條的規定，設立香港特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策(序言)。香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分(第1條)。全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權(第2條)。香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府(第3條)。

(二) 特別行政區制度與國家的一項特殊制度安排

按照“一國兩制”方針，在中央政府的領導下，除了外交和國防及其他應當由中央政府管轄的事務，其他事務由特別行政區依據基本法的規定行使高度自治權。也就是說，特別行政區的資本主義制度並不能與中國大陸的社會主義制度等量齊觀，它是局部的、限定在特別行政區內。而且，特別行政區直轄於中央人民政府。這就是說，特別行政區制度的確立和運作，並不與國家的性質發生根本的衝突。特別行政區實施的資本主義制度是在中央政府領導下的特殊制度安排，必須在一個中國的架構下實施，不得危及國家主權、中央事務和全國整體利益。而且，香港特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。根據全國人民代表大會確定的名額和代表產生辦法，由香港特別行政區居民中的中國公民在香港選出香港特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作(《香港基本法》第21條)。澳門特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。根據全國人民代表大會確定的代表名額和代表產生辦法，由澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門選出澳門特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作(《澳門基本法》第21條)。

由此可見，特別行政區制度的設立不違背中國的國家性質，是在特定的歷史背景下，從香港、澳門居民的根本利益和國家的整體利益出發，在憲法的框架

內的一種特殊制度設計。

(三) 特別行政區制度的設立是當代民主政治的必然要求

香港和澳門自古以來屬中國，這是客觀事實。但是，依據中國近代歷史上不平等條約，經歷了長期被英國和葡萄牙治理的歷史。香港、澳門的社會結構、生活方式、政治法律制度與中國內地大相逕庭，香港、澳門作為國際大都市，深受西方資本主義政治法律制度的影響，成了中國內地通往西方世界的橋樑。按照“一國兩制”的既定方針，設立特別行政區，保持原有的生活方式和法律制度基本不變，這對於香港、澳門的社會穩定、居民權利的保障具有重要的意義，體現了當代民主政治的民本意蘊。同時，在原有政治架構的基礎上，通過基本法，明確居民基本權利、特別行政區政治、經濟、社會、文化等一系列制度，使回歸後的特別行政區民主政治循法制軌道，漸次發展，也是民主政治的基本要求。在英國和葡萄牙治理時代，佔據香港、澳門社會總人口九成以上的華人根本沒有政治權利可言，他們被排除在民主政治之外，特別行政區的設立，基本法的實施，“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的實踐使包括廣大華人在內的香港、澳門居民真正實現了當家作主的願望。

(四) 特別行政區制度關乎國家統一和社會主義建設之根本利益

民族的復興與祖國的統一息息相關，國家的四分五裂，民族的復興就面臨困難，不僅團結受阻，而且會滋生出“胳膊肘往外拐”的分裂局面，繼而危機民族的根本利益和整體利益。國家統一了，民族復興就有了基本的保障。鑒於兩岸四地不同的歷史背景和治理傳統，中央政府提出了“一國兩制、和平統一”這一堅定不移的方針。香港、澳門的回歸，特別行政區十餘年的高度自治實踐，證明了“一國兩制”方針、特別行政區制度之可行性和正確性。特別行政區制度不僅促進了香港、澳門的回歸，推進了祖國統一進程，而且對香港、澳門的長期繁榮穩定發揮着重要的作用。不僅如此，特別行政區制度的運作和不斷完善，對於海峽兩岸結束對立、實現三通、走向統一，起到了橋樑、樣板作用。在國家建設方面，近年來，特別行政區與中國內地，特別是珠江三角洲地區，實現了優勢互補，促進了彼此經濟社會的全面發展。香港、澳門不僅繼續作為內地通往世界的橋樑，而且其

先進的市場管理制度、充裕的資本迅速向內地輻射，促進了內地的社會主義市場經濟建設。同時，內地的強有力支持、廣闊的市場、廉價的勞動力和原材料，使香港、澳門的發展有了強大的靠山。

由此可見，特別行政區制度關乎國家統一和建設的核心利益。

（五）特別行政區制度已經實施需要不斷完善和鞏固

如果從鄧小平在 20 世紀 80 年代正式提出“一國兩制”方針起算的話，特別行政區制度從提出到成功實踐已經有超過 30 年，如果從中國現行憲法，也就是 1982 年憲法，把“特別行政區制度”寫進憲法算起，至今也將近 30 年。在這 30 年裏，從港澳問題解決前的政策設想、理論論爭到成功實踐，特別行政區制度已經形成了具有說服力的制度範疇，構成有中國特色的社會主義制度的一個有機組成部分，同時在理論上已經成爲一個穩定的制度範疇。

歷經香港、澳門兩個特別行政區十餘年的高度自治成功實踐，憲法、《香港基本法》、《澳門基本法》所建構的特別行政區制度可以說行之有效，這一制度不僅保障了港澳地區在回歸進程中的平穩過渡，保障了港澳回歸後的穩定與繁榮，而且確保了港澳高度自治與中國內地的改革開放大業有機協調，相得益彰。而且，爲海峽兩岸最終走向和平統一提供了有益的制度嘗試。可以說，特別行政區制度已經成爲關係港澳地區經濟社會發展、兩岸四地全面交流和合作、中華民族的統一和復興大業中，不可或缺的制度範例。特別行政區制度不可須臾而廢，而是要隨着實踐的不斷發展，不斷完善和鞏固。

從上述的五個方面，我們可以得出結論：特別行政區制度應當且已經成爲中國基本的政治制度。

五、關於特別行政區制度的憲法表述問題

儘管特別行政區制度作爲中國一項嶄新的基本政治制度已經具備充分的理由，但是仍然存在着一個重要的問題需要解決，這就是特別行政區制度的憲法表述問題。

憲法關於中國的行政區域劃分表述是：中華人民共和國的行政區域劃分如下：全國分爲省、自治區、直轄市；省、自治區分爲自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分爲鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分爲區、縣。自治州分爲縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方(第 30 條)。國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定(第 31 條)。全國人民代表大會行使“決定特別行政區的設立及其制度”的職權(憲法第三章第 62 條)。

一方面，如此的憲法表述，給人的印象是：作爲特別行政區制度的載體——特別行政區只是“國家在必要時”的產物，不具有穩定性，照此推理，特別行政區制度就不可能是中國的一項基本政治制度。而且，關於港澳資本主義制度 50 年後變與不變的問題，目前除了鄧小平所講的“五十年後也沒有必要變”的論述外，尚沒有任何明確的法律規範。另一方面，港澳社會的客觀現實、特別行政區穩定與繁榮訴求、中國改革開放及和平統一大業迫切需要憲法將特別行政區制度予以全面確認下來。而且，憲法第 59 條已經修改爲：全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成。各少數民族都應當有適當名額的代表。

因此，建議修改憲法時對上述條文作出相應改動，使特別行政區制度這一基本政治制度更加清晰。

註釋：

¹ 《多黨合作和政治協商制度》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695279.htm，2012 年 1 月 5 日。

² 《中國的民族區域自治制度》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/22/content_1039500.htm，2012 年 1 月 5 日。

³ 《基層群眾自治制度》，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/1637404.htm>，2012 年 1 月 5 日。